

Nr 16.

Ankom till riksdagens kansli den 8 maj 1945 kl. 3 em.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner angående ändrade bestämmelser om ersättning till kommunala förtroendemän.

Konstitutionsutskottet har till behandling i ett sammanhang förehaft motionen nr 6 i andra kammaren av herrar *Åkerström* och *Nilsson* i Varuträsk och motionen nr 81 i samma kammare av herrar *Wallentheim* och *Eriksson* i Sandby.

I motionen II: 6 hemställes, »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om skyndsamt utredning med förslag till sådan ändring av kommunallagarna att kommun tillerkännes rätt att av kommunens medel till av kommunen valda förtroendemän bevilja dagtraktamente eller gottgörelse till större belopp än som för närvarande är stadgat, samt att denna rätt utvidgas till att omfatta även fullmäktigeledamöter».

I motionen II: 81 hemställes, »att konstitutionsutskottet måtte utarbeta och för riksdagen framlägga förslag till erforderlig lagtext för tillgodoseende av i motionen framförda önskemål eller om utskottet anser sig förhindrat göra detta, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte begära utredning i vad mån de nuvarande bestämmelserna om gottgörelse till vissa ledamöter av kommunala nämnder och styrelser äro i behov av en allmän omarbetning i syfte att söka undanröja ekonomiska hinder för förtroendemannaskapets fullgörande och att de ändringar, som kunna anses önskvärda i nuvarande lagstiftning, föreläggas riksdagen».

Beträffande motiveringen för de i motionerna framlagda förslagen får utskottet hänvisa till vederbörande motioner.

Utskottet har berett Svenska landskommunernas förbund och Svenska stadsförbundet tillfälle yttra sig över motionerna. De av förbunden avgivna yttrandena äro som bilagor fogade till förevarande utlåtande (bil. 1—2).

Inom den svenska kommunalrätten har av ålder den regel gällt, att de kommunala förtroendeuppdragen skola vara oavlönade. För att emellertid bereda dem, som genom samhällets demokratisering erhöilo ökat politiskt inflytande, möjlighet att utan alltför stora ekonomiska uppoffringar mottaga kommunala förtroendeuppdrag antogos åren 1913, 1924 och 1930 vissa bestämmelser om ersättning till kommunala förtroendemän; flertalet nu gällande nedan angivna regler av sådan innebörd tillkommo år 1924.

Bestämmelserna i kommunallagarna angående ersättning till innehavare av kommunala förtroendeuppdrag inom primärkommunerna återfinnas i 25 och 42 §§ lagen om kommunalstyrelse på landet, 29 § lagen om kommunalstyrelse i stad samt 22 och 39 §§ lagen om församlingsstyrelse. Dessa ersättningar benämns reseersättning, dagtraktamente, kostnadsersättning och arvode.

Dagtraktamente kan utgå med högst fem kronor per dag och får ej beräknas för resdag.

Kostnadsersättning avser att täcka utgifter, som för kommunens räkning påkallas vid uppdragets fullgörande.

Arvodet må icke överstiga vad på grund av göromålsens omfattning och art kan anses skäligt. Ej heller får det bestämmas med hänsyn till den inkomst av tjänst, yrke eller näring, som uppdragets innehavare går förlustig genom dess fullgörande. Länsstyrelsens godkännande erfordras för att givande kraft åt arvodesbeslut, där detta ej endast innefattar förnyandet av ett för nästföregående år fattat lagligen gällande beslut.

Sammanlagda beloppet av beslutade ersättningar, som ej avse kostnader för skrivhjälp, porton o. d., må ej överstiga vad kommunens ekonomiska bärkraft utan större olägenhet medger. De olika ersättningarna utgå efter följande grunder:

Kommunal- och kyrkofullmäktige må erhålla reseersättning vid deltagande i fullmäktiges sammanträde, där reselängden överstiger tio kilometer. Ersättningen är på sådant sätt maximerad, att den i vissa fall endast delvis täcker resekostnaden. Dylig ersättning kan icke utgå till ledamot av stadsfullmäktige.

Kommunalfullmäktiges och kyrkofullmäktiges ordförande samt kommunalstämmas, kyrkostämmas och stadsfullmäktiges ordförande kan erhålla reseersättning och är berättigad till ersättning för skrivhjälp m. m.

Ledamot av kommunalnämnd och vald ledamot av annan kommunal styrelse, nämnd eller beredning samt revisor må, där det finnes av behovet påkallat, åtnjuta dagtraktamente och reseersättning. Därutöver må arvode utgå till sådan ledamot av styrelse, nämnd eller beredning, som utsetts till ordförande, sekreterare eller annat speciellt uppdrag inom styrelsen, liksom till revisor.

Stadgandena om ersättning till förtroendemän inom landskommunerna äga motsvarande tillämpning å innehavarna av kommunala förtroendeuppdrag inom municipalsamhällena.

För landstingens och Stockholms stads förtroendemän finnas ersättningsbestämmelser, vilka i vissa avseenden avvika från de ovan angivna reglerna. Sålunda äger landstingsman rätt till dagtraktamente och, om han icke bor å sammanträdesorten, jämväl till reseersättning. Dagtraktamentet, som även utgår för resdag, utgör för den som bor å orten tolv kronor och för annan aderton kronor.

Motionen II: 81 av herrar Wallentheim och Eriksson i Sandby bygger på principen, att de kommunala förtroendeuppdragen skola vara oavlönade.

Motionärerna i fråga eftersträva en sådan lösning av ersättningsfrågan, som bereder alla medborgare lika möjlighet att mottaga kommunala förtroendeuppdrag samtidigt som den bevarar uppdragens karaktär av förtroendeposter. Enligt motionen bör gottgörelse icke kunna utgå till enskilda ledamöter av kommunalfullmäktige. Motionen II: 6 av herrar Åkerström och Nilsson i Varuträsk innefattar ett längre gående krav på omgestaltning av de gällande reglerna, i det kommunerna enligt motionärerna böra beredas möjlighet att bl. a. ersätta sina valda kommunala förtroendemän, däri inbegripet kommunalfullmäktige, icke blott för genom uppdragets fullgörande utebliven arbetsinkomst utan även för den merkostnad, som kan vara förenad med uppdragets fullgörande.

Utskottet: Principen, att de kommunala förtroendeuppdragen skola vara oavlönade, utgör enligt utskottets mening ett värdefullt och naturligt moment i den kommunala självstyrelsen. De nuvarande ersättningsbestämmelserna kunna detta oaktat av skilda anledningar icke längre anses tillfyllest. Sålunda har genom den kommunala förvaltningens utvidgning förtroendemännens arbetsbörda ökats i hög grad utan att kommunerna erhållit motsvarande möjligheter att kompensera dem härför. Tvärtom har den gottgörelse, som kommunerna kunnat bereda vissa förtroendemän i form av dagtraktamenten, genom penningvärdets fall förlorat en del av sitt värde. Av yttrandet från Svenska landskommunernas förbund framgår, att ett flertal landskommuner, inom vilka tjänstemannaförvaltningen ej är så utvecklad som inom städerna, sett sig nödsakade att bevilja sina förtroendemän högre dagtraktamenten än gällande bestämmelser medgiva samt att bevilja kommunalfullmäktiges och kommunalstämmans ordförande arvoden.

Denna utveckling kan icke anses tillfredsställande. En allmän översyn av gällande ersättningsbestämmelser synes redan därför påkallad. Vid den utredning i ämnet, som utskottet sålunda förordar, bör bl. a. beaktas, att kommunerna må beredas ökade möjligheter att kompensera ordförande i kommunalfullmäktige och kommunalstämma för kostnader och besvär för uppdragets fullgörande. Utskottet anser vidare i likhet med Svenska landskommunernas förbund och Svenska stadsförbundet, att de i lag stadgade maximigränserna för dagtraktamenten till kommunala förtroendemän böra höjas. Utskottet vill i detta sammanhang erinra om att en sådan höjning vid innevarande års riksdag beslutats beträffande dagtraktamenten till ledamöter i beskattningsnämnder, varigenom dessa numera kunna erhålla femton kronor per dag mot tidigare tio. Det kan också ifrågasättas, om icke särskilt dagtraktamente borde utgå enligt vissa grunder till sådana förtroendemän, ledamöter av såväl fullmäktige som nämnder o. d. som bo på så stort avstånd från sammanträdesorten, att de måste övernatta där. Även bestämmelserna om reseersättningens storlek böra så regleras, att denna kommer att motsvara resekostnaderna till deras hela belopp.

Utskottet finner sålunda av behovet påkallat, att en allsidig utredning av berörda spörsmål kommer till stånd. Vid utredningen böra de bestämmelser

angående ersättningar till kommunala förtroendemän, som återfinnas i andra författningar än kommunallagarna, också tagas under omprövning.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

1) att riksdagen, i anledning av motionen II: 81, i skrivelse till Kungl. Maj:t ville hemställa om skyndsamt utredning av frågan angående ändring av gällande bestämmelser i kommunallagarna om ersättning till kommunala förtroendemän samt om framläggande för riksdagen av de förslag, vartill utredningen kan föranleda;

2) att motionen II: 6 måtte anses besvarad genom vad utskottet ovan under 1) hemställt.

Stockholm den 8 maj 1945.

På konstitutionsutskottets vägnar:

JONES ERIK ANDERSSON.

Närvarande: herrar Jones Erik Andersson, Gottfrid Karlsson, Herlitz, Källman, Karl August Johanson, Björck, John Gustavson, Oskar Mattsson, John Sandberg*, Thorell, Fast*, Pettersson i Norregård*, Nilsson i Göteborg, Nolin, Hällgren*, Kyling*, Norén*, Jonsson i Haverö och Jacobsson i Igelsbo*.*

* Ej närvarande vid justeringen.

SVENSKA LANDSKOMMUNERNAS FÖRBUND.

Till konstitutionsutskottet.

Genom remiss den 16 februari 1945 har konstitutionsutskottet berett Svenska landskommunernas förbund tillfälle att yttra sig över de inom riksdagen väckta motionerna II: 6 av herrar Åkerström och Nilsson i Varuträsk samt II: 81 av herrar Wallentheim och Eriksson i Sandby angående omarbetande av kommunallagarnas bestämmelser om gottgörelse till vissa ledamöter av kommunala nämnder och styrelser. Med anledning härav får förbundets styrelse, ur de synpunkter den har att företräda, anföra följande.

Nu gällande bestämmelser om ersättning och arvode för fullgörande av kommunala förtroendeuppdrag i 25 § LKL och motsvarande lagrum i övriga kommunallagar ge uttryck för uppfattningen att dessa uppdrag i princip skola vara oavlönade. Av förevarande motioner synes den ena, II: 6 av herrar Åkerström och Nilsson i Varuträsk, åsyfta en radikal brytning med denna uppfattning om det kommunala förtroendeämbetets karaktär. En revision av gällande ersättnings- och arvodesbestämmelser borde enligt dessa motionärers mening utgå från att gottgörelse av kommunens medel skall kunna lämnas för både genom uppdragets fullgörande utebliven arbetsinkomst och merkostnad, som kan vara förenad med uppdraget eller förrättningen. Upphovsmännen till motionen II: 81, herrar Wallentheim och Eriksson i Sandby, synes icke vilja gå så långt. De framhålla, att man bör eftersträva en lösning av ersättningsfrågan, som på en gång ger alla medborgare lika möjligheter att inneha kommunala uppdrag och åt uppdragen bevarar karaktären av förtroendeposter. I motsats till motionen II: 6 avser motionen II: 81 icke heller att bereda kommun möjlighet att lämna någon gottgörelse åt enskilda fullmäktigeledamöter. Enligt sistnämnda motion skulle alltså ersättningar och arvoden alltjämt förbehållas ledamöter i kommunens förvaltande organ samt kommunens revisorer.

Enligt styrelsens uppfattning bildar principen att det kommunala uppdraget som regel bör vara oavlönat ett värdefullt ideellt inslag i vår kommunala självstyrelse. Ett allmänt övergivande av denna princip till förmån för exempelvis en ersättningsregel, grundad på att mistad arbetsförtjänst skall ersättas, kan styrelsen icke förorda. En regel av sistnämnda slag skulle konsekvent tillämpad leda till att personer med högre arbetsinkomst finge större ersättningar, vilket uppenbarligen icke vore lämpligt. Och att begränsa en så utformad ersättningsregels tillämplighet efter behovsprincipen möter, såsom framgår av förarbetena till de nu gällande ersättningsreglerna (se proposition nr 130: 1923 s. 29) mycket stora svårigheter. Å andra sidan förhåller det sig otvivelaktigt så att de möjligheter, som för närvarande stå kommunerna till buds för gottgörelse av förtroendemännens ekonomiska upppoffringar, icke i allo kunna anses tillfyllest. Anledningarna härtill äro flera. För det första bör påpekas att under senare år området för den kommunala verksamheten utvidgats och att arbetsuppgifterna i följd därav blivit mera betungande. En kommunal förtroendeman, som samvetsgrant vill fullgöra sitt uppdrag, nödgas numera ofta ägna dagar åt förberedelser till nämndsammanträden, kommittéutredningar etc. Vidare bör uppmärksammas att penningvärdet fallit sedan gällande bestämmelser om dagtraktamenten — i andra momentet samma paragraf — år 1924 antogos, en synpunkt som den nu

sittande riksdagen redan behjärtat i motsvarande frågor för ledamöter i beskattningsnämnder. I praktiken är det icke heller ovanligt att kommunerna lämna högre traktamentsersättningar till nämndledamöter och revisorer än lagen medger, liksom att de i strid med lagen kompensera sina fullmäktige-respektive stämмоordförande för deras besvär med årsarvoden, som vida överstiga de i moment 1 av 25 § LKL angivna direkta förvaltningskostnaderna. Självfallet kan detta icke anses vara en tillfredsställande ordning. Enligt styrelsens mening böra därför de i andra momentet av 25 § LKL uppdragna gränserna för traktamentsersättningar höjas. Önskvärt vore också om särskilda högre traktamentsersättningar kunde utgå i sådana — i de stora norrlandskommunerna ej sällan förekommande — fall, då förtroendemännen på grund av de långa avstånden till hemorten nödgas övernatta på sammanträdesorten. Vidare böra ökade möjligheter beredas kommun att kompensera ordförande i kommunalfullmäktige respektive stämma för kostnader och besvär för uppdragets fullgörande, så att praxis blir i överensstämmelse med gällande lag.

Såsom av det föregående framgått kan på viktiga punkter befogad kritik riktas mot de i 1 och 2 momenten av 25 § LKL intagna ersättnings- och arvodesreglerna för kommunala förtroendemän, vilka regler alltså synas böra undergå en allmän översyn. Detta betyder dock ej att allt vad dessa regler nu innehålla bör försvinna. Tidigare har det kommunala ämbetets karaktär att vara oavlönat betecknats såsom en värdefull princip, som icke utan vidare bör uppgivas. I andra momentet av 25 § LKL kan denna rättsgrundsats sägas ha kommit till uttryck i stadgandet att det ankommer på stämman respektive fullmäktige att, »där det finnes av behovet påkallat», besluta där angivna ersättningar. Denna kommunens fria »behovsprövning», som möjliggör hänsynstagande till allehanda faktorer, synes alltjämt böra bestå. Enligt styrelsens mening bör icke heller, såsom i motionen II: 6 föreslagits, traktamenten utgå för bevistande av fullmäktigesammanträden. Den upptoffring, som deltagarna i dessa sammanträden göra i det allmännas intresse, kan icke vara så stor att den skall behöva särskilt kompenseras. Påpekas bör för övrigt att den ovan omtalade utvidgningen av den kommunala verksamheten främst träffat de förvaltande organen och icke det beslutande. Vad de tre sista momenten i 25 § LKL angår har styrelsen icke funnit någon saklig ändring i dessa påkallad. Den kontroll från vederbörande länsstyrelses sida, som dessa bestämmelser i förening med ett i 80 § samma lag intaget stadgande om underställning möjliggör, torde alltjämt vara välmotiverad.

Stockholm den 13 mars 1945.

Styrelsen för Svenska landskommunernas förbund.

ISRAEL LAGERFELT.

Sixten Larsson.

SVENSKA STADSFÖRBUNDET.

Bilaga 2.

Till riksdagens konstitutionsutskott.

Sedan konstitutionsutskottet hemställt att Svenska stadsförbundets styrelse måtte avgiva yttrande över de vid årets riksdag väckta motionerna II: 6 och II: 81 angående omarbetande av kommunallagarnas bestämmelser om

gottgörelse till vissa ledamöter av kommunala nämnder och styrelser m. m., får styrelsen härmed anföra följande.

Det må först påpekas, att den förstnämnda motionen (II: 6) ger en mycket missvisande framställning beträffande det tidigare rättsläget i förevarande avseende. Det förhåller sig ju ingalunda så, som motionärerna i detta fall synas vilja göra gällande, att kommunerna alltsedan år 1862 haft rätt att bevilja gottgörelse i form av dagtraktamenten till sina valda förtroendemän. Bestämmelser som gävo sådan rätt hunno visserligen inflyta i de kommunalförordningar, som gällde före år 1930, men de tillkommo först så sent som år 1924. Vid samma tillfälle infördes också nu gällande rätt för kommunerna att i vissa fall bevilja arvoden åt förtroendemännen, under det att kommunalförordningarna dessförinnan medgivit beviljande av arvode endast åt innehavare av ett förtroendeuppdrag, nämligen åt kommunalnämndsordförande, och även detta blott från år 1913. Dessa år 1924 genomförda förändringar måste utan tvekan betecknas som en avgörande brytning med föregående tids principiella motstånd mot utgivandet av ersättningar åt innehavare av kommunala förtroendeuppdrag. Vad som därvid skedde torde åtminstone då ha allmänt ansetts innebära just vad motionärerna efterlyst i samband med tillkomsten av 1930 års kommunallagar, nämligen en anpassning på området till de ändrade förhållanden som det stora demokratiska genombrottet i vårt land medfört.

Likaså vill styrelsen göra ett påpekande med anledning av det i samma motion framförda påståendet, att »ett stort antal kommuner» icke respektera gällande bestämmelser i ämnet utan ge gottgörelse åt förtroendemän utöver vad dessa bestämmelser medgiva. Huru härmed förhåller sig beträffande landskommunerna är icke känt för styrelsen. Men vad städerna angår torde sådan överträdelse av bestämmelserna i ämnet ej ha förekommit mera än i något enstaka fall. Det förtjänar samtidigt också nämnas, att ifrågasvarande rätt att medgiva dagtraktamente åt ledamöter av kommunala nämnder och styrelser hittills icke på långt när tagits i anspråk i samtliga städer. Enligt för stadsförbundet tillgängliga uppgifter torde hittills icke i mer än omkring ett trettiotal av landets 123 städer ha fattats mera allmängiltiga beslut med stöd av lagen om kommunalstyrelse i stad 29 § 2 mom. om dylika dagtraktamenten. I en del av de övriga städerna har sådan gottgörelse medgivits — bortsett från dagtraktamenten enligt bestämmelser i annan lag eller författning (exempelvis till ledamöter i taxeringsnämnd eller pensionsnämnd) — endast i fråga om någon enstaka styrelse eller nämnd, som tydligen ansetts böra intaga en särställning i detta avseende med hänsyn till sammanträdes-tiden på dagen eller sammanträdenas varaktighet. I åtminstone ett femtiotal städer synes emellertid alls icke förekomma dylika dagtraktamenten åt ledamöter i styrelser, nämnder eller beredningar enligt kommunallagens 29 § 2 mom.

Ehuru sålunda lämnade upplysningar giva vid handen, att för städernas del något mera allmänt behov av ändring i gällande lagbestämmelser rörande kommuns rätt att utgiva ersättning till kommunala förtroendemän icke kommit till uttryck, föreligger dock enligt styrelsens uppfattning anledning att överväga en ändring i fråga om den nu stadgade begränsningen av traktamentsersättningen till högst 5 kronor per dag. Det är enligt styrelsens mening uppenbart, att denna begränsning i många fall kan medföra kännbara ekonomiska förluster för innehavare av kommunala förtroendeuppdrag, som genom uppdragets utövande gå miste om arbetsinkomster. Härigenom kan — såsom i de remitterade motionerna framhålles — föranledas en olämplig begränsning av urvalet till de kommunala förtroendeposterna. För en höjning av dagtraktamentsersättningarna talar även den penningvärdeförsämring,

som ägt rum under de 20 år, som förflutit, sedan nu gällande maximibelopp fixerades.

Med hänsyn till vad sålunda anförts är styrelsen benägen att förorda en generell förhöjning av dagtraktamentets maximibelopp.

Även ett sålunda förhöjt dagtraktamentsbelopp kan emellertid i vissa särskilda fall framstå såsom otillräckligt. Som exempel härpå vill styrelsen erinra om de ofta mycket långvariga sammanträden, som kunna påkallas i löneavtals- och tjänstefrågor. Liknande förhållanden kunna givetvis uppkomma bland annat i vidsträckt landskommuner, där deltagandet i ett nämndsammanträde kan kräva tidsödande resor från och tillbaka till hemorten och på grund av kommunikationsförhållandena dessutom uppehåll på sammanträdesorten utöver själva sammanträdestiderna. Det synes därför befogat, att man i förevarande avseende söker åstadkomma sådan jämkning i ersättningsbestämmelserna att skälig gottgörelse i dylika speciella fall må kunna lämnas. Förslagsvis kunde detta tillgodoses genom införande i lagen av stadgande att traktamentsersättning i de fall, där sammanträde eller förrättning räcker utöver en viss tid, må höjas till det dubbla annars medgivna beloppet.

Vad angår det i motionen II: 6 ytterligare framställda yrkandet, att gottgörelse liksom till nämndledamöterna skall kunna utgå även till fullmäktigeledamöter, kan erinras att vid ifrågavarande bestämmelsers tillkomst såsom huvudskäl för de sistnämndas undantagsställning åberopats »den högre förtroendevalör, som representantskapet äger, och som bör göra det i högre grad än andra kommunala uppdrag eftersträvansvärt för förtroendets skull». I vart fall torde det ganska sällan behöva förekomma, att deltagandet i fullmäktiges sammanträden medför direkta ekonomiska förluster. Liksom hitills synes därför icke någon ersättning i form av dagtraktamenten för dessa sammanträden böra ifrågakomma. Ej heller delar styrelsen de nu ifrågavarande motionärernas mening, att till fullmäktiges ordförande bör kunna utgå gottgörelse även för hans arbete och besvär vid uppdragets fullgörande.

Slutligen ha dessa motionärer motiveringsvis också ifrågasatt övervägande av frågan om rätt att av kommuns medel tillerkänna sjuk- och ålderdomspension åt person, som under många år helt ägnat sin tid åt kommunala arbetsuppgifter i förtroendeställning. Beträffande denna fråga vill styrelsen framhålla, att det knappast synes ändamålsenligt att ordna den kommunala organisationen så, att en innehavare av sådant uppdrag, på vilket omförmälda ersättningsbestämmelser i kommunallagarna äro tillämpliga, blir tvungen att helt eller ens till huvudsaklig del ägna sin tid däråt. I realiteten torde en dylik anordning innebära, att ifrågavarande person väsentligen ombesörjer sådana göromål, vilka vanligen utföras av tjänsteman. Det synes icke lämpligt att med hänsyn till sådana undantagsfall införa bestämmelser om rätt för kommun att tillerkänna förtroendeman pension.

Stockholm den 19 mars 1945.

Svenska stadsförbundets styrelse.

OSCAR LARSSON.

Sixten Humble.